行政失當的主要類別

6.1 與二零零三／零四年度相同，在本年度已終結的投訴個案中，以指稱政府部門或公營機構「出錯、決定或意見錯誤」的佔最多數（24.0%），其次是「不按程序辦事或延誤」（9.4%）。換言之，這些都是市民最常投訴的行政失當類別。不過，本署於全面調查[1]後認為成立或部分成立的，則主要是指所涉機構「不按程序辦事或延誤」（27.9%），以及「處事不公、厚此薄彼」（21.6%）。就投訴性質而言，六個最主要的類別和百分比載於**圖表 6.1**。

申訴專員的建議

6.2 《申訴專員條例》規定，申訴專員在進行全面調查後，須就調查結果作出報告，並提出意見、理由及建議。這些建議大致可分為兩類：

(a) 紓解不滿的建議 —

旨在糾正錯誤，包括採取即時及長遠的補救措施；

(b) 改善行政的建議 —

旨在令有關機構改善整體或某方面的行政，包括修訂某些制度、程序和工作方法，以糾正行政錯誤、堵塞漏洞或彌補不足。

本人尊重有關當局制定和檢討政策的權力，不能亦不會干預政策上的事宜，但會不時就政策提出意見，敦促當局注意某些方面是否已經不合時宜，並藉此引起公眾討論。

圖表 6.1

指稱事項／確定為行政失當事項的性質	在所有終結的個案中所佔的百分比@	在所有確定成立的行政失當中所佔的百分比#
出錯、決定或意見錯誤	24.0%	9.9%
不按程序辦事、延誤	9.4%	27.9%
辦事疏忽、有缺失遺漏的情況	7.6%	9.9%
處事不公、厚此薄彼	7.4%	21.6%
沒有就投訴作出回應	6.4%	8.1%
程序不妥	6.2%	5.4%

@ 在 2004/05 年度終結的個案共有 5,023 宗，當中包括不在本署職權範圍內的個案、受條文所限不得調查的個案、經初步查訊、調解或全面調查後終結的個案（參見表 1）。

 # 本署在 2004/05 年度進行全面調查的個案中，共有 111 項指稱成立。

1 有別於以調解及初步查訊方法處理的個案。初步查訊包括現處計劃、提供協助／作出澄清。

6.3　雖然有不少投訴針對個別人員的行動或工作態度，但本署最主要的目標，是提高整體公共行政的質素。因此，本人提出的建議，大都旨在協助有關機構進行彌補及防患於未然，而非施加懲罰。本署甚少建議對個別人員採取紀律處分，這方面應由有關機構的首長決定。簡言之，我們的目的是要求改進，不是指責非難；是提出有建設性的意見，而不是吹毛求疵。

6.4　本人假如認為有關機構的首長沒有就調查報告採取適切的行動，即可以根據《申訴專員條例》，把報告及建議，連同其他意見，呈交行政長官。本人如認為有嚴重不當或不公平的情況發生，可向行政長官提交另一份報告；而在本人提交報告後一個月內或行政長官決定的更長期間內，該報告的文本須提交立法會省覽。

《政府覆文》

6.5　自一九九五年開始，政府當局在向立法會提交申訴專員年報後的三個月內，便會向立法會提交《政府覆文》，匯報政府部門和公營機構採取了哪些跟進行動，以落實申訴專員的建議。這項安排反映出政府當局重視申訴專員在確保政府開明問責，以及促進公共行政公平方面的職能。

落實本署的建議

6.6　進行全面調查並審慎地提出建議，是本署的重要工作程序。本署提出並獲有關機構採納的改善建議數目，是我們工作成果的一個指標。在二零零四／零五年度內，本署完成了125宗個案的全面調查及五項直接調查，並分別提出198項及72項建議（合共270項），其中263項建議（即97.4%）已獲所涉部門和機構接納，而尚在考慮的建議則有6項（即2.2%）。這些機構每落實一項建議，公共行政便應有所改善，為社會提供更佳的服務。

6.7　然而，本人非常明白，即使是原意極佳、策劃極周詳的措施，最終仍有賴有關部門和機構去執行。高層管理要下定決心，全體職員也要同心協力，方能取得成效。

圖表 6.2

本署提出的建議數目

年度 *	調查投訴後提出的建議	直接調查後提出的建議	合計
2000/01	131	59	190
2001/02 (10$^1/_2$ 個月)	166	70	236
2002/03	173	72	245
2003/04	121	88	209
2004/05	198	72	270

* *自 2001/02 年度起，本署報告年度所涵蓋的日期已作更改（參見表 1 的註釋）。*

6.8 在本年度內，本署經初步查訊後終結的個案有 1,873 宗，包括「現處計劃」個案 209 宗及於提供協助／作出澄清後終結的個案 1,664 宗，並向有關機構作出了共 181 項提議，促請他們採取補救措施或改善行政。據我們了解，在本署進行調查期間，有關機構往往會展開內部檢討，並隨即採取改善措施。由此可見，本署確實發揮了改善公共行政的促進作用。對於這種「自發性」行動，本署十分歡迎和讚賞。當然，我們也必須向投訴人致意，感謝他們向本署提出投訴，從而使有關部門及機構改善公共服務。

提高公共行政的質素

6.9 有關機構透過落實本署的意見和建議，使公共行政及服務在多方面得到改善，以下是一些投訴個案的例子。

(1) 制定清晰指引和標準，使職員有效執行職務

某人因觸犯罪行而令投訴人遭受金錢損失。隨後該人被檢控定罪，法庭並頒布破產令，投訴人成為債權人。該份破產令須由控方或相關人士以書面方式擬備，供法官簽署後蓋章。然而事隔一年後，該份破產令仍未擬備，投訴人不知道應如何跟進。

本署於查訊後得悉，雖然投訴人的律師可以代為擬備破產令，但由控方（即律政司）負責應最為恰當。可是，律政司卻沒有為此訂定任何程序。律政司接受本署的提議，檢討了有關程序，並發出法律通告，訂明除法庭另有其他指令外，所有檢控律師均須負責擬備破產令。他們亦應妥為通知破產令上註明的債權人。

(2) 為跨部門的協調工作作出更好安排

某節日慶祝活動在夜間進行，投訴人深受發出的噪音滋擾，於是向康樂及文化事務署（「康文署」）和環境保護署（「環保署」）投訴。然而，由於活動屬於當地傳統文化，兩個部門只是作出勸諭，噪音卻沒有稍減。

在本署的提議下，康文署聯同環保署、民政事務總署及警務處成立了一個專責小組，與慶祝活動的主辦機構共同訂立指引和行動計劃，確保活動最遲須在晚上十一時結束。

(3) 採取措施改善處理市民的查詢／投訴

投訴人向行政長官辦公室總務室（「總務室」）投訴某政府部門。在初步回覆中，總務室表示已把個案轉交相關的決策局，由該局直接回覆投訴人，但卻沒有指明是哪個決策局。過了一段時間後，投訴人仍未收到實質回覆，他認為總務室沒有認真處理其投訴。

據本署的查訊所得，總務室在接到上述投訴後，確已把個案轉介有關決策局處理。然而，該局由於某些誤會而沒有回覆。本署提議，總務室應清楚説明將由哪個決策局或部門給予投訴人實質回覆，以提高透明度和加強問責性。總務室接納這項安排。

(4) 為屬下職員提供培訓

投訴人是一宗勞資糾紛案中的被告，其前僱員入稟勞資審裁處向她提出申索。投訴人指稱，於聆訊前的調解過程中，負責的調查主任未得她同意而代表她提出和解條件。由於此事涉及專業判斷，並非行政事宜，本署沒有跟進。然而，我們已向司法機構政務長（「政務長」）反映投訴人的不

滿，並提議為調查主任提供調解方面的培訓。

政務長接納本署的建議，已安排九名調查主任接受調解工作的培訓。其後，政務長調派其中六人專責調解事宜，並給予他們適當的指導。

(5) 落實改善服務的措施

投訴人參與競投租用某公共屋邨商場的鋪位，但未能成功。他後來發現中標者並沒有承租，該鋪位因此空置近半年。其後他競投租用該商場其他鋪位時，也有類似情況。

本署在查訊其他相關的個案時，留意到有些中標者往往以各種手法（包括開出空頭支票）拖延承租鋪位。然而，房屋署過於寬容，而且隔很久才把鋪位重新推出競投。在本署提出建議後，房屋署已採取新措施打擊這類行為，包括只接受現金或本票，不接受個人支票；提高不予發還的保證金金額；當投得鋪位的人放棄承租時，即轉由另一名出價最高的投標者補上；簡化重新推出鋪位競投的程序；以及提醒職員嚴格執行投標文件的條款及條件。

(6) 為市民提供更清晰的資料

投訴人在入境事務處（「入境處」）的網址預約時間換領智能身份證。當他依期前往約定的入境處辦事處（位於九龍）時，職員卻告訴他該處沒有提供這項服務，並建議他前往指定的辦事處。

本署在查訊後得悉，入境處的相關網頁載有兩類預約服務，分別是（一）申請新身份證、補領身份證或更改身份證的個人資料；以及（二）換領智能身份證。然而，投訴人卻誤於申請新身份證的類別中預約時間。入境處已接受本署提議，改善網頁資料，為市民提供更清晰的指引。

6.10 除了改善公共行政質素之外，本署的工作也有助保障人權。香港須遵守若干國際人權公約，包括《公民權利及政治權利國際公約》，以及《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇和處罰公約》。本署與多個海外申訴專員機構一樣，肩負促進及保障人權的重任。我們會特別關注那些人權較易受到忽視的人，例如在懲教署轄下監獄服刑的囚犯。

6.11 我們曾收到一些囚犯就多項問題提出投訴，包括人身安全受威脅、醫療護理不足、受到不公平對待、不滿意獲准探訪的次數、郵件受審查，以及不滿意監獄內的生活條件等。雖然有些指稱可能沒有實質的證據，但由於囚犯都是受到禁閉，無法循正常途徑獲得資訊及其他資源，因此本署在處理這類投訴時，會格外審慎和考慮他們的處境。在本年度，我們對一宗投訴個案完成了全面調查，並建議懲教署加強保安措施，保障服刑者不會遭其他囚犯襲擊。

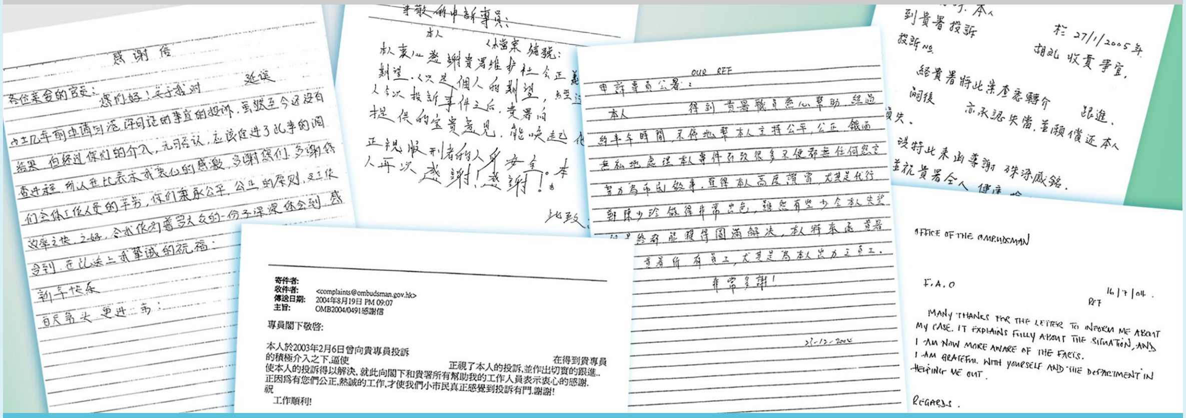
對本署服務的意見

6.12 投訴人有時會就本署的調查結果、工作程序和方法提出意見。我們會進行研究和內部審核，適當地修改運作程序。任何恰當的建議，都有助我們檢討工作和進行改革。

6.13 本署也不時收到投訴人和機構的致謝信，對我們不偏不倚、全面徹底的調查工作表示讚賞（參見**圖表6.3**）。本署視讚揚為一種鼓勵，策勉我們繼續改進。

圖表 6.3

致謝信摘錄



正面的投訴文化

6.14 無疑，投訴多因感到不滿或受屈而起，但這並不表示投訴都是消極和負面的。市民若真誠地作出投訴，亦是適當地行使公民權利。有理據的投訴可以促使政府重新檢討政策、措施和程序，由申訴專員擔當監察的角色。投訴其實可以使我們檢討不足、糾正錯誤及進行改革。公共行政也因此得以改善、發展和進步。市民和政府都應該認識到，對公共服務的錯失提出批評和投訴，確實具有積極意義。上文**第 6.9 段**所述的個案，只是其中一些例子而已。

6.15 為了向政府和市民推廣正面的投訴文化，我們在公眾教育及宣傳推廣活動方面投入不少時間和資源，有關詳情可參閱**第七章**。